15 M

MÉMOIRE SOUMIS A LA

COMMISSION PARLEMENTAIRE

AU SUJET DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LES FORETS

PRÉSENTÉ A L'ASSEMBLÉE NATIONALE PAR LE MINISTRE ALBERT COTÉ

EN JUIN 1986

Le Grand Conseil des Cris du Québec
L'Administration régionale crie
Les neuf bandes cries du territoire de la Baie James.

---

29 août 1986

TABLE DES MATIERES

1. La portée du mémoire.

2. Les droits des Cris au niveau de l'utilisation du bois à des fins personnelles et communautaires.

3. La foresterie et le développement économique des Cris: le besoin d'un approvisionnement de matière ligneuse hors des terres de la catégorie I.

4. La gestion et la conservation des ressources forestières des terres de la catégorie I.

5. Le cas particulier des terres de la catégorie II.

6. L'aménagement du territoire à la Baie James: le plan d'affectation.

7. Le besoin d'un forum régional pour la gestion des répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement et le milieu social.

8. La consultation des chasseurs au sujet des permis de coupe annuels.

9. Les plans d'aménagement généraux et quinquennaux.

10. La protection de la forêt.

11. Est-ce que la Loi sur les forêts entraîne obligatoirement des modifications à la Convention de la Baie James et du nord québécois et nécessite le consentement des Cris?

12. Conclusion.

1. La portée du mémoire

Le présent mémoire a été réalisé à la suite d'une invitation faite au Grand Conseil des Cris/Administration régionale crie afin que ces derniers présentent leurs commentaires à l'Assemblée parlementaire quant à l'avant-projet de loi sur les forêts. Ce mémoire porte spécifiquement sur l'avant-projet de loi et ne touche pas à la question de la gestion de la forêt et aux aspects environnementaux qui seront inclus dans le Manuel d'aménagement forestier et dans les règlements adoptés en vertu de la nouvelle loi. Nous présumons que cette question fera l'objet d'une consultation et nous ferons part de nos commentaires à ce moment-là.

Le mémoire est présenté de la part des neuf bandes cries du territoire. Une partie des terres des catégories I et II des bandes de Waswanipi et de Mistassini est située à l'intérieur du territoire faisant actuellement l'objet de coupe commerciale, et ces deux bandes sont directement affectées par la législation proposée. La bande d'Ouje-Bougoumou ne possède pas de terres de catégories I et II mais la majeure partie de ses territoires de chasse et de piégeage fait ou a fait l'objet, au cours des quinze dernières années, d'une exploitation forestière considérable. Deux autres bandes - Waskaganish et Nemaska - ont des territoires de chasse situés à la limite septentrionale de la forêt commerciale et sont donc touchées par les politiques visant à exploiter la matière ligneuse de la zone pâte. La population de ces bandes représente environ 1 500 personnes. Les quatre autres bandes cries sont situées sur les côtes de la Baie James et de la Baie d'Hudson mais sont cependant préoccupées par les répercussions de la nouvelle législation sur la protection de la forêt au-delà de la zone considérée comme commerciale.

L'économie de chasse des Cris est fondée sur un réseau de territoires de chasse à la grandeur du territoire de la Baie James. Environ quatre-vingt territoires de chasse, d'une superficie approximative de quelques centaines de kilomètres carrés chacun, sont situés à l'intérieur des zones d'exploitation forestière actuelle et future. Réconcilier ce mode traditionnel d'exploitation des ressources du territoires avec les répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement et le milieu social représente un défi de taille qui servira de thème central tout au long du présent mémoire.

2. Les droits des Cris au niveau de l'utilisation du bois à des fins personnelles et communautaires

Les Cris de la Baie James exploitent traditionnellement les ressources de la forêt à des fins de subsistance. Le bois est utilisé dans la construction de cabanes et de teepees, pour le chauffage et la cuisson des aliments, tant dans les camps de chasse que dans la communauté. Le bois sert aussi à fabriquer des objets d'utilisation courante tels que pagaies, appelants, raquettes et ustensiles de cuisine. Nous considérons ces divers usages comme faisant intégralement partie des droits aborigènes des Cris à l'utilisation et à la jouissance des ressources naturelles à des fins de subsistance.

Dès le début du texte de loi, l'article 2 fait état d'un permis d'intervention que les Cris devraient posséder afin d'exploiter les ressources naturelles de la forêt à des fins personnelles et communautaires. Or, nous estimons que cette disposition va totalement à l'encontre des droits à l'utilisation des ressources spécifiés dans la Convention de la Baie James et du nord québécois.

Par conséquent, nous proposons l'ajout d'un article reconnaissant le droit qu'ont les Autochtones au niveau de l'utilisation des ressources forestières pour l'abri, le chauffage, la cuisson des aliments ou la fabrication d'objets destinés à la chasse ou à la cuisine, à des fins personnelles et communautaires, sans paiement de frais et sans obtenir de permis d'intervention.

3. La foresterie et le développement économique des Cris: le besoin d'un approvisionnement en matière ligneuse hors des terres de la catégorie I

Nous savons tous que les possibilités de développement économique basées sur l'exploitation des ressources renouvelables sont très limitées sur le territoire de la Baie James.

Malgré nos préoccupations au sujet des répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement et le milieu social, nous sommes conscients que l'industrie forestière est une des seules possibilités de développement économique pour les communautés cries de la Baie James. Sous-estimer cette possibilité ne serait sûrement pas approprié de notre part. C'est la raison pour laquelle les bandes de Mistassini et de Waswanipi gagnent de l'expérience dans la récolte et la mise en marché de la matière ligneuse sur les terres de la catégorie I.

Ce type d'activité commerciale, qui consiste essentiellement à récolter les troncs et à les vendre sur le bord du chemin, a un avenir limité. La possibilité combinée pour Waswanipi et Mistassini est de l'ordre de 180 000 mètres cubes, et les coûts importants associés au transport sur de longues distances posent des contraintes additionnelles. Une économie de ce genre restera très marginale, à moins qu'elle ne soit associée à un processus de transformation. Nous croyons fermement au principe que les Bandes de Waswanipi et de Mistassini devraient avoir la possibilité de se doter d'une scierie locale à des fins de développement communautaire.

Jean-Claude Mercier, ancien sous-ministre associé aux forêts, s'était engagé à octroyer à la bande de Wasnipi des droits de coupe équivalents au niveau de la possibilité des terres de catégorie I, soit environ 40 000 à 50 000 mètres cubes de matière ligneuse. Un principe semblable selon nous s'appliquerait également à Mistassini. Cet engagement de la part du gouvernement ne s'est pas encore matérialisé mais aurait pour conséquence la possibilité d'une industrie de transformation de la matière ligneuse rentable au niveau local pour Mistassini et Waswanipi.

Selon l'avant-projet de Loi sur les forêts, il est nécessaire de posséder actuellement un permis d'exploitation d'une scierie afin d'être bénéficiaire d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier. La Loi sur les forêts telle que proposée aurait pour résultat d'exclure les bandes cries de l'industrie forestière, puisque ces dernieres ne possèdent pas de permis d'exploitation de ce genre. De plus, un autre problème se pose pour les unités de gestion Chibougamau et Quévillon, dans lesquelles un climat intense de compétition entre les compagnies détentrices d'un permis d'exploitation d'une scierie est anticipé en raison du déséquilibre entre l'offre et la demande en matière ligneuse: le niveau actuel d'exploitation dans ces deux unités de gestion dépasse déjà la possibilité de la forêt (calculée sans aménagement sylvicole intensif), et les volumes de matière ligneuse alloués aux compagnies forestières en vertu des decrets existants excèdent de deux fois ou plus la possibilité du territoire.

Il est en conséquence extrêmement difficile pour les communautés cries de se tailler une part du marché dans cette situation. Nous recommandons fortement que la Loi sur les forêts donne au ministre responsable de son application (qui n'est pas identifié dans le présent avant-projet de loi) le pouvoir d'octroyer aux communautés cries de la Baie James une garantie d'approvisionnement en matière ligneuse suffisante pour le développement d'une scierie locale économiquement rentable. La Loi devrait prévoir l'inclusion d'un tel arrangement dans les règlements adoptés ultérieurement en vertu de celle-ci.

4. La gestion et la conservation des ressources forestières sur les terres de la catégorie I

Le régime foncier dont fait état le chapitre 5 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, de même que le texte législatif qui le met en application, font référence à un régime forestier particulier aux terres de la catégorie I. L'exploitation forestière sur les terres de catégorie I nécessite un permis de coupe annuel, un plan de mise en marché ainsi qu'un plan de gestion fondés sur le régime foncier tel qu'il existait en 1975. Dans ce sens, la Convention ne considérait pas les terres de la catégorie I simplement comme des terres forestières privées.

L'avant-projet de loi modifie le régime forestier et délègue des responsabilités considérables aux compagnies forestières. Les dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois relatives à la gestion de la forêt doivent être révisées à la lumière de ces modifications. Cette révision aura aussi pour effet de clarifier les ambiguités de la Convention à ce sujet, ambiguités qui ont été portées à l'attention du ministère de l'Energie et des Ressources mais qui n'ont pas encore été résolues.

5. Le cas particulier des terres de la catégorie II

Le régime foncier spécifié dans la Convention et dans les textes législatifs ultérieurs prévoit la compatibilité entre l'exploitation forestière et l'utilisation des ressources fauniques par les Cris sur les terres de la catégorie II (voir l'article 90 de la Loi sur le régime des terres à la Baie James et au Nouveau-Québec).

Au moment de la sélection des terres lors des négociations ayant mené à la signature de la Convention de la Baie James, les terres de la catégorie II des Bandes de Mistassini et de Waswanipi étaient, à l'exception d'une partie qui a fait l'objet d'une exploitation forestière marginale le long de la route Chibougamau-Albanel, inaccessibles pour les compagnies forestières. De plus, une certaine pression fut exercée sur ces bandes afin qu'elles choisissent des terres qui ne seraient vraisemblablement pas sujettes à un développement futur; c'est en effet ce que les bandes du sud du territoire croyaient au moment de la signature de la Convention.

Depuis 1975, le cadre du développement forestier a radicalement changé sur le territoire de la Baie James. L'exploitation forestière s'est accrue considérablement depuis les dix dernières années, et en même temps, le problème de la stabilité de l'approvisionnement en produits du bois à moyen terme est devenu aigu. Parallèlement, le ministère de l'Énergie et des Ressources subventionne la construction de chemins forestiers dans la partie nord des unités de gestion et encourage les compagnies forestières à s'approvisionner plus au nord. Ceci s'applique pour Harricana et pour Chibougamau, et en partie pour l'unité de Quévillon; cette politique explique en fait les programmes de coupe proposés sur les terres de la catégorie II à l'ouest du lac Mistassini. Il semble de plus que les terres de la catégorie II de Waswanipi au nord de la rivière Waswanipi constituent à long terme une réserve importante de matière ligneuse pour la scierie de Normick Perron à Amos et pour celle de Saucier Comtois.

Ce genre d'exploitation forestière, et tout particulièrement celle de Waswanipi, est très préjudiciable pour l'utilisation des terres par les communautés cries du sud du territoire, et entraîne d'importantes répercussions sur l'environnement et sur le milieu socio-économique. Il est primordial pour ces bandes que le ministère de l'Énergie et des Ressources et les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement concluent des ententes formelles avec les bandes cries affectées, ententes qui porteraient sur une méthode équilibrée et adéquate de répartir les ressources ligneuses des terres de la catégorie II entre toutes les parties intéressées dans l'exploitation commerciale de la forêt.

6. L'aménagement du territoire à la Baie James: le plan d'affectation

La question de l'aménagement du territoire dans la région de la Baie James a fait l'objet de nombreuses discussions sous le gouvernement précédent, mais aucun résultat concret n'a été obtenu à ce jour. Le Grand conseil des Cris du Québec/Administration régionale crie avait déjà présenté sa position au ministre François Gendron lors des audiences sur "Le choix des régions", et plus récemment au Comité consultatif chargé d'étudier la possibilité d'appliquer le concept de la Municipalité régionale de comté (MRC) au territoire de la Baie James. A ce sujet, nous vous reportons aux deux mémoires présentés au gouvernement à ces deux occasions. En résumé, les Cris de la Baie James visent la création d'un gouvernement régional cri (une MRC crie, mais possédant des responsabilités particulières) au nord du 50e parallèle, et la participation au sein des MRC créées dans la partie du territoire de la Baie James située au sud du 50e parallèle.

Dans le contexte actuel, nous sommes préoccupés par l'approche utilisée dans la préparation et l'approbation du plan d'affectation tel qu'en fait état l'article 8 de la Loi sur les forêts (et l'article 11 de la Loi sur les terres du domaine public, qui n'était pas disponible pour consultation). Les Cris se trouvent dans une position désavantageuse car le travail préliminaire nécessaire au développement d'un schéma d'aménagement, tel que celui que l'on retrouve pour les MRC du sud du Québec, n'a pas été encore entrepris. Il n'est pas exagéré de dire que l'aménagement régional à la Baie James en est encore à ses premiers balbutiements. Nous avons appris qu'un plan d'affectation du territoire de la Baie James était en voie d'être terminé et qu'il sera bientôt présenté à la Municipalité de la Baie James. Cette approche est selon nous totalement inacceptable et va à l'encontre des droits enchâssés dans la Convention et des droits des Cris en tant que citoyens du Québec. La Municipalité de la Baie James ne peut aucunement être considérée comme représentative des intérêts des Cris, et nous ne somme pas sûr qu'elle puisse aussi représenter les intérêts des enclaves municipales du sud de la Baie James. Nous exhortons le gouvernement à créer un forum régional spécialement conçu dans le but d'élaborer et de mettre en place un mécanisme de consultation approprié en vue de la réalisation d'un plan d'affectation du territoire de la Baie James, et de prendre des mesures immédiates afin d'éviter une situation préjudiciable à la population crie de la Baie James.

7. Le besoin d'un forum régional pour la gestion des répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement et le milieu social.

La construction de scieries et de chemins forestiers est actuellement assujettie à la Loi sur la qualité de l'environnement; dépendemment de la situation, il peut être nécessaire d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement et sur le milieu social avant qu'une autorisation ne soit émise. De la même façon, l'exploitation forestière est sujette aux mêmes dispositions, à moins que celle-ci soit expressément incluse dans un plan de gestion forestiere pour le territoire de la Baie James ayant été soumis pour étude et recommandation au Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James.

Nous sommes conscients des difficultés inhérentes à l'application de la procédure d'évaluation des répercussions de l'exploitation forestière et de la construction de chemins forestiers.

Après étude de la question, nous avons proposé, conjointement avec le ministère de l'Environnement, que soient développées des techniques alternatives de planification et de gestion des répercussions de l'exploitation forestière. Nous avons spécifiquement proposé la création d'un forum régional composé des Cris de la Baie James (via l'Administration régionale crie) et des ministères de l'Énergie et des Ressources, de l'Environnement et du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, avec l'objectif principal d'intégrer les préoccupations environnementales et sociales des Cris dans la planification et la gestion de l'exploitation forestière à la Baie James. Le ministère de l'Énergie et des Ressources n'a toujours pas répondu à cette proposition. Nous recommandons au gouvernement du Québec la création d'un tel forum et la révision des dispositions pertinentes de la Convention de la Baie James et du nord québécois, dans la Loi sur la qualité de l'environnement et dans la Loi sur les forêts.

8. La consultation des chasseurs au sujet des permis annuels d'intervention

Au cours des années passées, les chasseurs cris ont été périodiquement consultés au sujet des permis annuels d'intervention octroyés par le ministère de l'Énergie et des Ressources, cela à la suite d'une recommandation du Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James effectuée après l'étude préliminaire des plans d'aménagement forestiers à la fin des années 1970.

Le principe à la base de cette consultation est à nos yeux très valable, quoique les résultats n'aient pas toujours été très convaincants. Les chasseurs cris ont malheureusement l'impression que leurs recommandations au sujet de la protection de l'habitat de l'orignal ou du castor ne sont pas respectées par les compagnies forestières. Ce principe de consultation est cependant la seule méthode valable qui puisse prendre en considération les intérêts des chasseurs cris avant les interventions forestières sur leurs territoires de chasse.

Le nouveau régime, dans lequel les responsabilités relatives à l'application des directives environnementales sont en majeure partie déléguées à l'industrie, n'est pas très explicite quant à la possibilité de maintenir cette consultation. Nous recommandons que des dispositions de la Loi spécifient explicitement le maintien de la consultation avec les chasseurs cris touchés par l'exploitation forestière. Nous considérons que le forum régional ci-haut proposé constitue une approche logique à privilégier lors de la mise en place et du suivi de cette consultation. Nous voulons par la même occasion souligner l'importance de l'inspection et de l'évaluation afin de s'assurer que les directives environnementales seront effectivement appliquées par les compagnies forestières et aussi de vérifier l'efficacité de ces mesures à long terme.

9. Les plans d'aménagement généraux et quinquennaux

Nous avons expliqué plus-haut que la Convention de la Baie James et du nord québécois faisait expressément état du concept du plan d'aménagement forestier comme fondement de l'évaluation des aspects environnementaux et sociaux de l'exploitation forestière sur le territoire. Toute exploitation forestière qui n'est pas incluse dans les plans d'aménagement est automatiquement soumise à la procédure d'évaluation des répercussions, en conformité avec le chapitre II de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Nous proposons donc que les plans d'aménagement généraux et quinquennaux dont font mention les articles 29 et 32 de la Loi sur les forêts soient soumis pour étude au Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James. En ce faisant, les dispositions de la Convention seraient respectées intégralement et l'on éviterait une situation où même les interventions sylvicoles routinières seraient soumises à une étude formelle des répercussions.

Pour que cette démarche soit utile, il est cependant important que la portée de ces plans d'aménagement soit définie par règlement et qu'elle englobe les aspects environnementaux et sociaux de l'exploitation forestière. Les modalités pourront être étudiées à fond avec les Cris de la Baie James par le biais du forum régional dont nous avons parlé plus-haut.

De plus, si le gouvernement du Québec acceptait le principe de ce forum régional, nous aurions entre les mains un instrument valable qui nous permettrait par la même occasion d'étudier les plans d'aménagement eux-mêmes (de façon probablement plus adéquate que peut le faire le Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James). La recommandation ci-dessus mentionnée sous-entend que le forum régional, s'il était créé, serait l'organisme privilégié pour l'étude de ces plans.

10. La protection de la forêt

La Loi sur les forêts a des implications, ou du moins semble en avoir, au niveau des institutions mises en place pour la protection de la forêt contre le feu, les épidémies et les maladies. Cet aspect nous concerne évidemment pour plusieurs raisons. D'abord, nous croyons que la protection des terres des catégories IA et IB contre les incendies est actuellement inadéquate. Une subvention qui nous est allouée par le gouvernement du Canada nous permet d'assurer la participation financière des Cris de Waswanipi et de Mistassini aux activités des sociétés de conservation mais elle n'est pas garantie à l'avenir. Il n'y a pas de financement pour la protection des terres de la catégorie IB et, compte tenu des dispositions de la loi proposée et de la nature des contrats d'approvisionnement et d'aménagement à long terme, il est difficile pour les Cris de trouver les fonds nécessaires pour couvrir les coûts reliés à la protection de ces terres.

En tant qu'usagers de la forêt boréale, nous sommes aussi particulièrement touchés par la politique gouvernementale en matière de protection de la forêt non-commerciale contre les incendies; les récents incendies (en 1983 et en 1986) qui se sont produits sur notre territoire ont détruit une superficie considérable et mis en danger la sécurité des communautés cries à cause d'une protection inadéquate.

A la suite de ces constatations, nous estimons que le gouvernement du Québec devrait définir, de concert avec les Cris, le mode de protection le plus approprié pour les terres des catégories IA et IB et en financer son fonctionnement. Le gouvernement devrait aussi adopter des politiques visant la protection des forêts considérées comme non-commerciales, compte tenu de leur valeur écologique et des intérêts des autres usagers de la forêt, Autochtones ou non.

11. Est-ce que la Loi sur les forêts entraîne obligatoirement des modifications à la Convention de la Baie James et du nord québécois et nécessite le consentement des Cris?

Le but de cette question est d'attirer l'attention sur le fait que la Convention de la Baie James traite explicitement de la forêt - nous en avons discuté plus tôt dans ce document - mais en relation avec un régime des terres différent de celui qui nous est actuellement proposé. Or, dans le contexte de la Convention, les plans d'aménagement forestier avaient une signification bien particulière, mais ceci sera certainement différent avec la mise en œuvre d'une nouvelle loi.

Deux approches doivent donc être examinées. D'un côté, l'on pourrait prendre la position que la Convention ne devrait pas être amendée mais que la Loi sur les forêts devrait formellement tenir compte des dispositions propres à la Convention; cela recoupe notre suggestion de soumettre pour consultation au Comité consultatif les plans généraux et quinquennaux préparés par les compagnies. D'un autre côté, nous sommes cependant conscients que cette approche peut-être rigide ne constitue pas nécessairement la meilleure façon de répondre aux besoins des Cris ou à ceux du gouvernement du Québec car elle ne tiendrait pas compte des possibilités d'adaptation chez les organismes responsables de la gestion de la forêt à la Baie James.

A ce stade, nous croyons plutôt que l'approche à privilégier est de remplacer les mécanismes prévus par la Convention par un forum régional qui serait en mesure de mieux coordonner tous les aspects, environnementaux, sociaux et économiques, de l'exploitation forestière. Nos recommandations ne nécessitent en fait aucun amendement à la Convention mais plutôt l'inclusion de dispositions particulières au territoire de la Baie James dans la Loi sur les forêts et dans la règlementation qui sera adoptée à ce sujet. En même temps, certaines ambiguités de la Convention relatives à la gestion de la forêt sur les terres des catégories IA et IB pourront être résolues.

Ces constatations nous amènent à formuler la conclusion provisoire suivante. Il est clair que la Convention de la Baie James et du nord québécois pourrait être amendée afin de tenir compte des dispositions de la Loi sur les forêts. L'inverse est aussi vrai. La gestion de la forêt doit être abordée de façon flexible; nous sommes d'accord avec plusieurs des objectifs généraux contenus dans le texte de la Loi et restons ouverts à toute discussion des solutions de rechange. Toutefois, dans la mesure où le ministère de l'Énergie et

des Ressources ne manifeste pas de volonté d'entamer des discussions au sujet de l'application de la nouvelle législation sur le territoire de la Baie James, nous maintenons notre position, à savoir que la Loi sur les forêts telle que proposée exige l'amendement de la Convention de la Baie James et du nord québécois, et par conséquent le consentement des Cris.

12. Conclusion

Il ne faut surtout pas perdre de vue que la Loi sur les forêts a des implications profondes et à long terme. L'exploitation forestière au cours des quinze dernières années a connu une expansion importante sur le territoire de la Baie James et certaines de ses répercussions sur les Cris ne se sont manifestées qu'au cours des dernières années. L'histoire récente nous a montré que l'exploitation forestière était une des causes majeures de la disparition de l'économie de subsistance et du recul socio-économique des communautés autochtones presque partout au Canada. Nous ne voulons pas que la même situation se reproduise sur nos territoires de chasse; nous faisons face à l'éventualité d'une diminution importante des territoires de chasse et possiblement à la désagrégation de ce mode traditionnel d'utilisation du territoire.

La Loi sur les forêts implique la signature de contrats d'approvisionnement et d'aménagement d'une durée de vingt-cinq ans, renouvelables indéfiniment tous les cinq ans. Ce renouvellement suppose cependant le maintien de la productivité du territoire forestier. Pourtant, peu de recherche a été consacrée à l'évaluation des effets des interventions sylvicoles sur la productivité des sols forestiers. Il s'avèrera donc difficile d'évaluer et d'ajuster ces aménagements lorsque les contrats seront mis en application. D'ailleurs, il semble que, pour des raisons économiques évidentes, le principe du rendement soutenu sera subordonné à d'autres critères d'allocation du bois, qui n'ont pas fait l'objet de discussions publiques, visant à établir un niveau de récolte acceptable dans le territoire de la Baie James. Nous faisons ici référence au rôle futur de la zone pâte.

Les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers devraient être des documents du domaine public et leur réalisation devrait se faire avec la participation des autres usagers de la ressource forestière - les Cris tout particulièrement dans le cas qui nous concerne - qui y ont aussi des intérêts. L'approche doit être suffisamment flexible afin d'ajuster la définition des unités territoriales et les directives en

matière de protection de l'environnement et de l'habitat faunique au fur et à mesure que notre expérience pratique améliore nos connaissances. Des mécanismes institutionnels - le forum régional que nous proposons en est un bon exemple - sont essentiels si l'on veut être capable d'évaluer périodiquement les contrats d'approvisionnement et d'aménagement. Ce point est primordial à longue échéance dans le contrôle et la mitigation des répercussions de l'exploitation forestière sur les Cris. En dernier lieu, les mesures que nous préconisons seront évidemment inutiles si elles ne s'accompagnent pas de mécanismes de suivi et de contrôle appropriés. D'ailleurs, il est impératif que ces mesures - c'est-à-dire le suivi et le contrôle aussi bien que celles de caractère environnemental - reçoivent l'appui de l'industrie forestière. L'absence d'une telle volonté nuira sûrement à l'atteinte des objectifs visés par la nouvelle Loi.

15 M

.ᐄᓂᐸᑯᔦᐤᑲ ᓀᒥᒥᐅᔦᐤᑲ ᐁᓐᑎᒫᒍᐦ (ᑯᐁᑲ)
Grand Council of the Crees (of Quebec)
Grand Conseil des Cris (du Québec)

ᐃᔮᔮᐤ ᑕᐸᔮᒥᑳᒋ
CREE REGIONAL AUTHORITY
ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE

G.C.C.Q.

C.R.A.
A.R.C.

1500, Chemin Sullivan Road - Val d'Or, Québec
J9P 1M1 - Tél.: (819) 825-3402 - Télex: 057-45559

August 29th, 1986

M. Jean Bédard
Secrétaire
Commission de l'économie
et du Travail
Hotel du Parlement
bureau 4
Québec, QC G1A 1A3

Re: Brief of the Grand Council of the Crees (of Québec) and the Cree Regional regarding the <u>Avant projet de loi sur les forêts.</u>

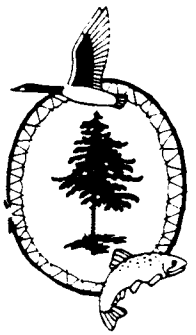
Dear Sir,

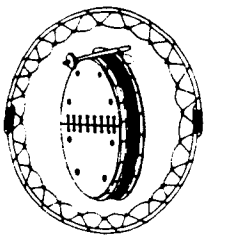
It gives me pleasure to submit to you, with this letter, a brief prepared by the Grand Council of the Crees and the Cree Regional Authority on behalf of the nine Bands of the James Bay Crees.

The brief responds to the invitation to our organization to appear before the Parliamentary Commission to be held on the proposed <u>Loi sur les Forêts</u> at the end of September.

The future of the forest products industry in James Bay is a subject of great concern to us, both because of the potential importance of forestry in community economic development, and because of the environmental and social impacts on Cree society as commercial logging is now practiced. Unfortunately, several key documents relating to the Commission only became available very recently.

../2





Although the enclosed brief contains the essential points to be made to the Commission, we respectfully request the opportunity to clarify or examine in more detail some aspects of the law. We therefore expect to revise the enclosed text for its formal presentation to the Commission. This text, and a French translation, will be submitted to you at the earliest date possible.

We sincerely appreciate the opportunity to appear before the Parliamentary Commission.

Yours truly,

Philip Awashish
Vice-chairman/Executive Chief
Cree Regional Authority /
Grand Council of the Crees

PA/em

SUBMISSION TO THE PARLIAMENTARY COMMISSION ESTABLISHED TO REVIEW THE DRAFT FORESTRY ACT PRESENTED TO THE NATIONAL ASSEMBLY IN JUNE, 1986 BY MINISTER ALBERT COTE.

The Grand Council of the Crees (of Québec), the Cree Regional Authority, and the nine Cree Bands of the James Bay territory.

August 29, 1986

Contents:

1. The scope of the brief.
2. The right of the Crees to harvest wood for personal and community use.
3. Forestry and Cree economic development - the need for a timber supply outside Category I lands
4. The management and conservation of forest resources on Category I lands.
5. The need for special treatment of Category II lands.
6. Regional land use planning in the James Bay territory - the 'plan d'affectation'.
7. The need for a regional forum for the management of the environmental and social impacts of forestry.
8. Consulting trappers about annual cutting permits.
9. The general and five year management plans.
10. Forest protection.
11. Does the 'Loi sur les Forêts' require amendment of the James Bay Agreement and Cree consent?
12. Conclusion.

1. THE SCOPE OF THE BRIEF

The following brief was prepared in response of the invitation to the Grand Council of the Crees/Cree Regional Authority to appear before the Parliamentary Commission on the 'Avant-projet de Loi sur les Forêts'. As such, the brief comments specifically on the proposed legislation, and not on the details of forest management and of environmental protection which, we understand, will be contained in the forest management manual and the regulations to be adopted under this new Forestry Act. We assume that adequate arrangements will be made for consultation on both the management manual and the regulations, and we will present our analysis of them at that time.

The brief is presented on behalf of nine Cree Bands. Two Bands, Waswanipi and Mistassini, have Category I and II lands located within areas of current commercial logging operations and which are directly affected by the proposed legislation. Another Band, Oujé-bougoumou, does not yet have Category I and II lands, but the majority of its traplines, or hunting territories, have already suffered the effects of extensive logging operations during the last fifteen years. Together these three Bands have a population of about 3,000, constituting a third of the Cree population. Two more Bands, Waskaganish and Nemaska, have hunting territories in the northern limits of the commercial forest, and so are affected by policies aimed at the harvesting of timber in the 'pulp zone'. These Bands have a combined population of about 1,500. The remaining four Bands have communities on the James Bay and Hudson Bay coasts, but are concerned about the implications of the new law for the protection of the forest beyond the area of commercial logging.

Cree hunting is based on a system of traplines or hunting grounds, which extends throughout the James Bay territory. There are approximately 80 such traplines, typically with an area of a few hundred square kilometers, in the areas affected by current and proposed further logging operations. Reconciling the survival of this social system of hunting based on hunting territoires with the environmental and socio-economic impacts of logging operations is a major challenge, and a recurrent theme of this brief.

2. THE RIGHT OF THE JAMES BAY CREES TO HARVEST FOREST RESOURCES FOR PERSONAL AND COMMUNITY USE.

The James Bay Crees use forest resources in many ways as part of their traditional economy based on hunting and fishing for subsistence. Wood is used for the construction of cabins and tepees for shelter, and for both heating and cooking - in the hunting camp and in the community. Wood is used for making canoe paddles, decoys, snowshoes and for cooking utensils. We consider this use of forest resources to be a logical element in the aboriginal right to the use and enjoyment of resources for subsistence, which were recognized and given effect in Section 24 of the James Bay and Northern Québec Agreement. Under the present forestry régime, the James Bay Crees do not pay stumpage or other duties for these uses of forest resources.

At the very beginning of the Loi sur les Forêts, at article 2, is a provision that would have the effect for the Crees of requiring a 'permis d'intervention' for the uses of forest resources we described above. We consider this to be unreasonable and incompatible with the harvesting rights established by the James Bay and Northern Québec Agreement.

We therefore propose that an article be added here which recognizes the right of native peoples to the use of forest resources for shelter, heating for personal and community purposes, and for the manunfacture of goods used in hunting or for the preparation of food, without the payment of fees and without the requirement for a permis d'intervention.

3. FORESTRY AND CREE ECONOMIC DEVELOPMENT - THE NEED FOR A TIMBER SUPPLY OUTSIDE CATEGORY I LANDS.

It is a matter of common knowledge for the Crees and for the government officials familiar with the James Bay territory that the opportunities for community economic development based on the use of renewable resources are few and far between.

Despite our concerns about the environmental and social impacts of forestry operations in the James Bay territory, we recognize that the forest products industry is one of the few openings available to the James Bay Crees for stable, revenue-generating employment in future years. Any policy on our part which ignored these possibilities would indeed be short-sighted. For these reasons, both the Waswanipi and Mistassini Bands are gaining experience with the harvesting and marketing of timber on Category I lands.

This type of commercial logging operation, essentially limited to felling timber and hauling it to the roadside for sale, nevertheless has a limited future. The combined 'possibilité' is only of the order of 180,000 m^3 for both Waswanipi and Mistassini, and there are major constraints on marketing because of the haulage distances involved. Cutting and selling wood without transformation remains a marginal economic enterprise. We believe it is important for both the Waswanipi and Mistassini Bands to be able to plan for the future on the basis of a local sawmill-based forest products industry.

A previous Deputy Minister for forestry, Jean-Claude Mercier, undertook to arrange for a matching wood right for the Waswanipi Band, up to the 'possibilité' of Category I lands - approximately 40-50,000 m^3. We expected a similar principle to operate in the case of Mistassini. These undertakings have not materialized, but they would have had the effect of creating a reserve of timber nearly sufficient to support a local sawmill industry at Waswanipi and Mistassini.

Under the Loi sur les Forêts, as proposed, it is necessary, in order to become the beneficiary of a supply and forest management contract, to be already in possession of a permit to operate a transformation centre. As the Act is written, therefore, the Crees would have great difficulty obtaining the status of beneficiary in the sense of this Act. Moreover, the situation in the Chibougamau and Quévillon management units where demand already exceeds supply will create intense competition for supply among

the existing industry who do have permits to operate mills. Briefly stated, current levels of forest harvest in these two management units already exceed the calculated 'possibilité' (without intensive sylviculture), and volumes authorized to the companies in virtue of existing decrees exceed the calculated 'possibilité' by a factor of two or more.

It is obviously a difficult supply situation, where the Crees are at a major disadvantage beside the major established transformation centres already operating, a struggling to maintain or increase their market share. We strongly recommend, therefore, that the Loi sur Les Forêts empower the Minister responsible for its application (who is not specified in the avant-projet) to guarantee in favour of the James Bay Crees access to a supply of timber sufficient to meet the needs of a local sawmill industry and provide for such an arrangement in the body of regulations to be adopted under the Act.

4. THE MANAGEMENT AND CONSERVATION OF FOREST RESOURCES ON CATEGORY I LANDS.

The land régime at Section 5 of the James Bay and Northern Québec Agreement, and the legislation giving effect to this land régime both make reference to forest tenure and management on Category I lands. Briefly stated, commercial forestry operations on Category I lands require annual cutting permits, a marketing plan, and a management plan essentially in accordance with the régime for public forests as it existed in 1975. In that sense, the Agrement did not simply treat Category I lands as private forest lands.

The tenure for Crown forest lands is now being changed, with extensive delegation of responsibilities to the forestry companies for management. The provisions in the James Bay Agreement dealing with forest management must be reviewed in the light of these changes. This will serve also to clarify or settle ambiguities in Section 5 of the Agreement in this regard, which have been brought to the attention of the Department of Energy and Resources, but which have not been settled.

5. THE NEED FOR SPECIAL TREATMENT OF CATEGORY II LANDS.

The land régime in the James Bay Agreement and subsequent legislation also provides for the management of forestry operations in Category II lands in such a way as to make those operations compatible with the Cree use of wildlife resources in Category II lands (cf. article 90 of An Act respecting the land régime in the James Bay and New Québec territories.

At the time of land selection during the negotiation of the James Bay Agreement, the Category II lands of the southern Cree Bands of Waswanipi and Mistassini, with the exception of some logging operations along the Chibougamau-Albanel highway, where inaccessible to the forest products industry. Indeed, a great deal of pressure was put on these two Bands at the time to select lands which were not likely to be developed in the near future. This was the understanding of the southern Bands when the Agreement was signed.

Since 1975, the regional setting of the forest products industry has changed radically. We have all seen a major expansion of the industry in the last decade, coupled with repeated concerns about the stability of the supply of forest products in the medium term (10-25 years). Against this backcloth, Energy and Resources supports financially the construction of forestry roads into the northern sectors of the forest management units, and generally encourages the industries to harvest part of their timber in the northern zones of the management units. This is true for Harricana and Chibougamau, and in several important respects for Quévillon as well. It is the explanation, for example, for the proposed programme of cutting in Category II lands to the West of Lake Mistassini. And it turns out that Waswanipi's Category II lands North of the Waswanipi River are the major timber reserve for the long-term operations of the Normick Perron mill at Amos and for the Saucier Comtois sawmill-based industry.

These developments, particularly at Waswanipi, are a major threat to the land base of the southern Cree Bands and involve serious impacts, both environmental and socio-economic. It is most important for these Bands that Energy and Resources, and the beneficiaries of the supply and management

contracts, enter into formal agreements with the interested Cree Bands so that the interested parties can together work out a mutually acceptable approach to the recovery of commercial timber from Category II lands.

6. REGIONAL LAND USE PLANNING IN THE JAMES BAY TERRITORY - THE 'PLAN D'AFFECTATION'.

Regional planning in the James Bay territory has been the subject of considerable debate under the previous government, but of little concrete action. The position of the Grand Council of the Crees/Cree Regional Authority in this regard have already been presented to the Minister François Gendron's Commission on 'The Regions' Choice' and more recently to the Consultation Committee appointed to review the possible application of the concept of the Regional Municipal County (MRC) to the James Bay territory. We refer you to the Cree briefs on these subjects for further information. In essence, the James Bay Crees seek a form of Cree regional government (a Cree MRC, but with special functions) north of the 50th parallel, and participation in the activities of any MRC's created for the James Bay territory South of the 50th parallel.

In the present context, our concern is with the approach being taken to the preparation and approval of a 'plan d'affectation' in the sense of article 8 of the Loi sur les Forêts (and article 11 of the Loi sur les Terres du domaine public, which is not yet available for consultation). Again, the James Bay Crees find themselves at a major disadvantage because none of the preparatory work for the development of a 'schéma d'aménagement' typical of the MRC's in southern Québec has yet been undertaken. Regional planning has hardly begun in the James Bay territory. We have learned that a 'plan d'affectation' for the James Bay territory is nearly complete and will shortly be presented to the James Bay Municipality. This approach is completely unacceptable to us and is inconsistent with the rights established by the Agreement as well as the rights of the Crees as citizens of Québec. The James Bay Municipality cannot be considered as representing the interests of the James Bay Crees, and we doubt whether it represents the

enclayed municipalities in the south of the James Bay territory. We urge the Government of Québec to create a regional forum specifically for the purpose of developing and carrying out the necessary consultation involved in a 'plan d'affectation' for the James Bay territory, and to act immediately to avoid a situation in which prejudice is caused to the Cree population through the strategy we have just described.

7. THE NEED FOR A REGIONAL FORUM FOR THE MANAGEMENT OF THE ENVIRONMENTAL AND SOCIAL IMPACTS OF FORESTRY.

At the moment, sawmills and forestry roads in the James Bay territory are subject to the Environmental Quality Act, and may require formal environmental and social impact assessment before authorization. Similarly, forestry operations are subject to the same provisions of the Act unless they are expressly taken into account in an approved forest management plan for the James Bay territory, which, in turn, is submitted to the James Bay Advisory Committee on the Environment for review and comment. This is the present régime.

We recognize the limitations of environmental impact assessment as applied to forestry operations and to the road infrastructure for forestry operations. As a result, we have proposed, jointly with the Ministère de l'Environnement, that alternative techniques of planning and management be found to deal on an ongoing basis with the impacts of forestry operations. Specifically, we have proposed an inter-agency regional forum, in which Energy and Resources, Environment Québec and the Leisure, Fish and Game would together participate with the James Bay Crees (through the Cree Regional Authority) in the integration of environmental and social concerns into the planning and management of forestry operations in the James Bay territory. To date, Energy and Resources has not responded tothis proposal. We recommend to the Government of Québec that such a regional forum be created, and the relevant provisions in the James Bay and Northern Québec Agreement, the Environmental Quality Act, and the Loi sur les Forêts be re-examined accordingly.

8. CONSULTING THE CREE TRAPPERS ABOUT ANNUAL INTERVENTION PERMITS.

In the last few years, as a result of recommendations arising from the James Bay Advisory Committee's initial review of forest management plans prepared for the James Bay territory in the late 1970's, we have arranged for the routine consultation of Cree trappers in connection with the annual cutting permits issued by Energy and Resources.

The principle of this consultation is important to us, although we have in fact been disappointed with some of the results. There is, regrettably, a widespread feeling among the trappers that the advice provided regarding the protection of moose and beaver habitat is not being followed or respected when the company proceeds with the logging operation. Nevertheless, this is the only technique available for trying the make sure that the local interests of the Cree trapper are taken into account when logging takes place on his hunting ground.

The new régime, in which responsibility for application of environmental directives is delegated to the industry, leaves it unclear whether this type of local consultation can continue. We recommend that provision be made explicitly, i.e. in the regulations, to maintain this annual consultation with Cree trappers affected by logging operations. We also point out here that the regional forum described above is a logical method of planning and overseeing this consultation process. Furthermore, we use this opportunity to point out the future importance of inspection and evaluation to ensure that environmental directives are in fact being applied by the logging companies, and also to assess the effectiveness of these measures in the longer term.

9. THE GENERAL AND FIVE YEAR MANAGEMENT PLANS.

We explained earlier that the James Bay and Northern Québec Agreement provided expressly for the use of the forest management plan concept as a means of dealing with the environmental and social aspects of forestry operations in the James Bay territory. Forestry operations which are not dealt with in a management plan are subject to impact assessment, in accordance with Chapter II of the Environmental Quality Act.

Therefore, we propose that the general and five year management plans referred to at articles 29 and 32 of the Loi sur les Forêts be submitted for review to the James Bay Advisory Committee on the Environment. This would respect the provisions of the Agreement, and presumably avoid a situation in which routine forestry operations become subject to formal impact assessment.

For this exercise to serve a useful purpose, however, it is important for us that the scope of these management plans be defined, by regulation, so as to include environmental and social aspects of forestry operations. The details can be explored further with the James Bay Crees, perhaps using the inter-agency forum discussed above.

Moreover, if the Government of Québec accepts the principle of the inter-agency forum, we would then have a suitable institutional framework for technical review of the management plans themselves (a more appropriate forum, probably, than the James Bay Advisory Committee). The above recommendation, therefore, concerning the submission of management plans to the Advisory Committee is subject to the rider that the inter-agency forum described in this text, if created, would be the most appropriate means of reviewing these plans.

10. FOREST PROTECTION

The Loi sur les Forêts also changes, or appears to change, the institutional framework for the protection of the forest against fire and disease. This concerns us for several reasons. First, we do not believe that we now have an adequate framework for the protection of forest resources on either Category I A or I B lands. We presently receive Federal funding sufficient to support Cree participation in the present conservation societies for Waswanipi and Mistassini I A lands, but this funding is far from secure in the future. We have no financial support for the protection of I B lands, and in the context of new legislation and the long term supply and forest management agreements, it is hard to see how the James Bay Crees can be expected to support the costs of this protection.

As users of the boreal forest between latitudes 49° and 56°, we are also affected more generally by government policy towards the protection of non-commercial forest lands, and we recently lived through two summers (1983 and 1986) where inadequate protection resulted in vast fires which took large areas out of use and which physically threatened Cree communities in the territory.

These considerations lead us to argue, first, that the Government of Québec should determine with the James Bay Crees the most appropriate means of ensuring adequate forest protection on Category I A and I B lands for all of the Cree communities, and for financing this protection; and that the Goverment adopt a policy for the protection of forest resources beyond the commercial logging zone which takes into account the ecological value of the resources involved and the interests of other users of the forest resource, native and non-native.

11. DOES THE 'LOI SUR LES FORETS' REQUIRE AMENDMENT OF THE JAMES BAY AND NORTHERN QUEBEC AGREEMENT, AND THEREFORE CREE CONSENT?

Our purpose in raising this matter is to draw attention to the fact that the James Bay Agreement did deal with forestry - in various ways which have been discussed earlier in this text - under a very different system of forest tenure than that which is now being proposed. We cited the specific example of the forest management plan as having a definite meaning within the context of the Agreement.

There are two approaches to be considered. On the one hand, we might take the position that the Agreement should not be amended, but that the Loi sur les Forêts should explicitly take into account the Agreement. This was the basis for our suggestion that general and five year management plans prepared by the companies be submitted to the Advisory Committee. We fully realize that it does not necessarily serve the interests either of the Government of Québec or the James Bay Crees to take an overly rigid approach and ignore the possibilities for constructive changes in the institutions responsible for forest management in the James Bay territory.

At this stage, we believe that the most reasonable approach is to replace (or supplement) the mechanisms in the James Bay Agreement with a regional-level inter-departmental agency which can co-ordinate the various environmental and social aspects of forestry operations. We explain this in our brief, and firmly believe in this approach. The implementation of these recommendations may not require amendement of the Agreement, but rather the incorporation into the new Loi sur les Forêts and its regulations of specific provisions for the James Bay territory. Similarly, we can settle in this way some of the ambiguities in the Agreement with respect to forest management on Category I A and I B lands.

These considerations lead to the following tentative conclusion. There is scope for the adaptation of the James Bay and Northern Québec Agreement to take into account the Loi sur les Forêts, and for the Loi, for its part, to take into account explicitly the provisions of the Agreement. We see the need for a flexible approach to forest management, and are sympathetic in several key respects to the major objectives of the legislation. We are open to discussion about alternatives. However, faced with a situation in which the Department of Energy and Resources does not show willingness or openness to consider how the new forest legislation is to be applied to the James Bay territory, we would have to take the position that the Loi sur les Forêts does require amendment of the James Bay Agreement, and thus Cree consent.

12. CONCLUSION

We conclude this brief with a commentary about the long-range implications of the Loi sur les Forêts. Forestry operations have expanded greatly in the James Bay territory in the last fifteen years, and the more serious implications of these forestry operations for the Cree system of land tenure are only now really becoming apparent. There is a long and dismal history in Canada of the loss of the subsistence base of native communities across the country in the face of large scale forestry, and of subsequent community

decline. We want to avoid, if at all possible, the repetition of history in the hunting territories of the James Bay Crees. Nevertheless, we face the prospect of a major reduction in the usable land base in the coming years, and the disruption of the Cree system of traplines or hunting territories. This is not an attractive prospect.

The Loi sur les Forêts would create 25-year supply and forest management contracts, renewable indefinitely at five-year intervals. Renewability, moreover, is predicated on the maintenance of the productive capacity of the forest - an assessment which is going to be very difficult to make given the very little research that has been done in the region on the effects of currrent forestry practices on the productivity of forest soils. Evaluation, and adjustment in the light of acquired experience as the supply and forest management contracts are implemented, is going to be difficult. Moreover, near the northern margins of the commercial forest, there is every indication that, for obvious economic reasons, sustainable yield management practices will be set aside for other criteria for determining an acceptable level of harvest, which have not yet been discussed publicly. We refer, of course, to the future of the 'zone pâte'.

The supply and forest management contracts should be documents in the public domain, and their negotiation should include other parties - including specifically the Crees - who are co-users of the forest in question. There must be flexibility to adjust land-use designations and environmental or habitat protection directives over time, as experience is acquired in the territory, and, finally, adequate institutional mechanisms - of which we have given an example in the idea of the inter-agency group - will be needed to ensure adequate monitoring and evaluation of the supply contracts as time goes on. This is an essential element in the control and mitigation in the long term of the adverse impacts on the Crees of commercial logging operations. In the final analysis, however, the measures we describe in this brief for the control and mitigation of the environmental and social impacts of forestry all depend ultimately on enforcement. If the forestry company, as forest manager, does not perceive compliance as being in its own interests, the effectiveness of these measures will be greatly reduced.